

PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten

Monique Esselbrugge & Wouter-Jan Oosten

Een terugtrekkende overheid privatiseert, vormt agentschappen of zbo's en gaat publiek-private samenwerking (PPS) aan. De gedachten over PSP gaan veelal over de financiële consequenties en de technische en juridische randvoorwaarden. Daarmee wordt evenwel uit het oog verloren dat het hier gaat om een samenwerkingsproces tussen partijen uit twee verschillende werelden: de publieke en de private wereld. Procescondities voor samenwerking staan dan voorop. Vanuit dit perspectief presenteren de auteurs ideaaltypen van samenwerkingsvormen op lokaal niveau.

Geschiedenis

PPS met betrekking tot stedelijke infrastructuur kan geperiodiseerd worden door grofweg onderscheid te maken tussen de technische wederopbouw van 1945-1970, de sociaal georiënteerde stadsvernieuwing van 1970-1980 en de economisch georiënteerde stedelijke vernieuwing sinds 1980. [1] PPS verheugt zich inmiddels in een tweede golf van enthousiast gebruik. Voor de rijksoverheid is PPS vooral omarmd vanuit de eigen begrensde financiële mogelijkheden. Samenwerking werd en wordt vaak beschouwd als een aantrekkelijke manier om geld te genereren voor de eigen projecten. Deze insteek heeft vergaande gevolgen gehad. Teleurstellingen in de eerste PPS-golf zoals de financiering van de Wijkertunnel en de tunnel onder de Noord, hebben ertoe bijgedragen dat er in de eerste helft van de jaren negentig een taboe leek te rusten op private financiering. De ban is evenwel doorbroken in de tweede helft van de jaren negentig. Inmiddels zijn tientallen ruimtelijke plannen, met het oog op de vooronderstelde voordelen, de revue gepasseerd. Van futuristische initiatieven als zweeftreinen en kunstmatige eilanden tot rijkswegen en bedrijventerreinen. Veel steden hebben de afgelopen jaren ervaring opgedaan met PPS, vooral op het terrein van stedelijke vernieuwing en ruimtelijke ontwikkeling.

Teleurstellingen in PPS

Veel ambitieuze bouwplannen komen tot nu toe echter nauwelijks van de grond. Het Utrecht Centrum Project is hier als recent voorbeeld aan toe te voegen. Dit PPS-project kreeg een verrassende wending toen de Hoog Catharijne-eigenaar Winkelbeleggingen Nederland en de Jaarbeurs hun medewerking aan het project opzegden. Verrassend, omdat in oktober 1999 de gemeenteraad van Utrecht zijn definitieve goedkeuring aan het project had gegeven. Hoe kan het dat de samenwerking tussen publieke en private partijen vaak moeizaam verloopt? PPS vereist een langdurige interactie tussen de twee verschillende sferen. Dit lijkt in veel gevallen problematisch. Men moet zich afvragen hoe publieke partijen langdurige samenwerkingsarrangementen aan kunnen gaan met private partijen. In dat geval spelen procescondities een belangrijke rol. Inzicht in procescondities die het succes of falen van dergelijke projecten positief of negatief beïnvloeden is noodzakelijk. Uiteenlopende omstandigheden en aandacht voor diverse aspecten van samenwerking leiden tot een variëteit aan samenwerkingsvormen. Wij zullen wijzen op de afzonderlijke karakteristieken van publieke en private partijen in een PPS-arrangement.

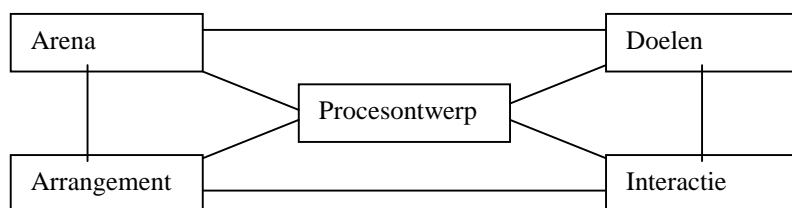
Procescondities

Procesmanagement gaat ervan uit dat projecten, problemen en oplossingen niet op voorhand zijn gefixeerd, maar dat er ruimte is voor (private) partijen om hun creatieve en innovatieve vermogens te tonen. Om de bij overheden en bedrijven verschillende belangen niet belemmerend te laten zijn, dient er gestreefd te worden naar een gemeenschappelijk ruimtelijk product. Complexe besluitvorming in vervlochten beleidssituaties kan slechts succesvol zijn indien actoren hun doelen met elkaar vervlechten. [2] Procesmanagementbegrippen als doelvervloechting, speelvelden of arena's koppelen en interactie arrangeren, zegt onvoldoende wie er aan het proces

deelnemen en hoe deelnemers aan het proces met elkaar omgaan tijdens de samenwerking. Wij spreken dan over procescondities of procesafspraken.

De twee totaal verschillende gezichten van de publieke en private partner(s) maken het belangrijk om afspraken te maken over het proces. Publieke en private partijen hebben deels uiteenlopende karakteristieken, kwaliteiten en belangen, [3] ofwel elk een eigen gezicht. Ruwweg wordt gesteld dat overheden vooral doelen nastreven waarmee het maatschappelijk belang gediend is, terwijl private partijen vooral zullen letten op commercieel rendement. Het doordenken van samenwerkingsafspraken is tevens relevant vanuit de drie basisprincipes van PPS: outputgericht werken, scopeverbreding en het kiezen van de juiste samenwerkingsvorm. [4] Vanuit een benadering dat de overheid zich beperkt tot het formuleren van de gewenste output, ontstaat ruimte voor de inbreng van private actoren. Die ruimte voor de inbreng van creatieve en innovatieve ideeën, discussies en het verkennen van mogelijkheden vereist een procesmatige aanpak waarin relatief weinig vaststaat. Dit betekent dat bij de betrokkenen een onzekerheid leeft over de uitkomsten van het proces en die onzekerheid vormt een bedreiging voor de samenwerking.

Procesafspraken zijn noodzakelijk om te komen tot de juiste samenwerkingsvorm, die uiteindelijk kan leiden tot een succesvolle PPS. [5] Het betreft afspraken voor een effectieve en efficiënte aansturing van de samenwerking. De afspraken zijn dus niet inhoudelijk van aard, maar gaan onder meer over de voorwaarden waaronder men deelneemt aan het proces, over het proces van besluitvormen zelf en over mogelijke uitstapmogelijkheden als men zich wil terugtrekken uit de besluitvorming. Dit geheel aan procesafspraken noemen we een procesontwerp. Het procesontwerp voor het succesvol functioneren van PPS kan worden onderverdeeld in vier categorieën procescondities: arena, doelen, interactie en arrangement. [6]



Figuur 1: categorieën procescondities

Actoren in de beleidsarena

Bij alle voorstellen voor een procesontwerp speelt de keuze van de actoren een belangrijke rol. Belangrijk criterium bij de selectie van private maar ook van andere publieke partijen is de vraag wie de initiatiefnemer nodig heeft om eigen doelen te bereiken. Pas tijdens het proces zal gezamenlijk het uiteindelijke ruimtelijk product ontwikkeld worden. De achterliggende gedachte kan positief en negatief worden geformuleerd. Selecteer die partijen die iets willen en de middelen bezitten om dat te realiseren of selecteer die partijen die iets anders willen en zich daarom verzetten. Afgezien van de discussie wie te selecteren, kan worden aanbevolen om als publieke partner in ieder geval op een gestructureerde en transparante wijze te komen tot de selectie van de private partner(s) en daarbij ook gebruik te maken van (creatieve) concurrentie tussen marktpartijen. Hierbij kan worden opgemerkt dat er in de beginfase met opzet minder partijen worden uitgenodigd dan in latere fasen. Dit om de complexiteit van deze projecten en de daaraan verbonden risico's niet onnodig te vergroten. Ook is het mogelijk verschillende rollen te definiëren: bepaalde partijen zijn betrokken bij de besluitvorming, anderen geven een verplicht advies, weer anderen participeren als expert in het proces, et cetera. Kortom, er zijn meerdere manieren om in het project een inbreng te leveren. De betrokkenen maken binnen deze categorie afspraken over de rolverdeling binnen de samenwerking, op basis van kerncompetenties en risicoverdeling, en over de verdeling van verantwoordelijkheden. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in onderliggende contracten en blijken vaak bepalender dan het al of niet hebben van een gezamenlijke projectorganisatie. [7]

Doelen en doelvervlechting

De verschillende partijen streven vanuit verschillende doelstellingen naar realisatie van het project. Het ontbreekt bij PPS meestal niet aan expliciete doelen, maar deze blijven vaak te zeer een zaak van partijen afzonderlijk en worden onvoldoende gedeeld met anderen. PPS is geen container voor uiteenlopende doelen, maar richt zich op het gemeenschappelijk maken van doelstellingen. Het basisprincipe voor PPS - scopeverbreiding - biedt hiervoor een mogelijkheid. Het gaat erom de inzichten van alle partners aan bod te laten komen, zodanig dat verschillende belangen en belangentegenstellingen worden vervlochten en er meerwaarde optreedt. Scopeverbreiding uit zich in ondermeer integrale ontwikkeling, meervoudigheid en functionele diversificatie. [8] De betrokkenen maken afspraken over wat het projectdoel is en welke scope het project heeft. Gezocht zou moeten worden naar een scope die voor alle partijen een win-win situatie oplevert.

Interactie en middelen

Procescondities van deze categorie betreffen het soepel verloop van het PPS-proces. Efficiëntie is een eerste cruciale factor voor het slagen van PPS. Hierover zijn afspraken te maken. De efficiëntie van procedures wordt bepaald door hun transparantie. Dat wil zeggen dat voor partijen duidelijk is wat de procesgang is, de planning, hoe hun belangen worden beschermd, welke beslisregels gelden, etc. De efficiëntie van het project zelf wordt bepaald door de ruimte die private partijen krijgen om innovaties toe te passen. [9] Vertrouwen is een tweede cruciale procesconditie binnen deze categorie, en in het verlengde daarvan wederzijds respect en aanpassing. Vertrouwen ontstaat uit het honoreren van verwachtingen die zijn gewekt in voorgaande handelingssituaties. 'Afspraak is afspraak' is een regel die vertrouwen helpt opbouwen. Het vertrouwen dat in een proces nodig is, is gebaat bij opeenvolgende overeenkomsten die ook politiek bevestigd worden. Voor publieke partijen is het raadzaam vooraf, in het openbaar, de hoofdlijnen te bespreken en de kaders te laten vaststellen.

Arrangementen en besluitvorming

De samenwerking tussen publieke en private partijen vindt doorgaans plaats in een turbulente omgeving. Het is daarom gewenst een apart arrangement in het leven te roepen dat de interdisciplinaire samenwerking bevordert, de eenheid van handelen stimuleert en kan inspelen op de eisen die private partijen en maatschappelijke organisaties stellen aan een publiek-privaat samenwerkingstraject. [10] Wanneer publieke en private actoren samen een plan ontwikkelen en samenwerken in de implementatie, plaatsen de Europese en nationale mededingingsregels en -autoriteiten PPS in de schaduw van de verdenking. Daarnaast biedt een PPS-arrangement indien het naar buiten toe gesloten is, wel gelegenheid om vertrouwen tussen de alliantiepartners op te bouwen, maar die geslotenheid verhoudt zich slecht tot het democratisch ideaal waarvoor openbaarheid en verantwoording zo belangrijk zijn. Omwonenden en bedrijven in het plangebied vroegtijdig bij de planvorming en uitwerking van PPS-projecten betrekken, draagt in de ogen van gemeenten beslist bij aan het welslagen van het project. De juridische traditie van de twee wegenleer, tot slot, geeft er de voorkeur aan dat PPS om 'publieke' doelen te realiseren vorm krijgt in het publiekrecht. De rechtsstatelijke en democratische waarborgen van een gemeenschappelijke regeling of van een functionele commissie van Gemeenteraad dan wel Provinciale Staten, zullen aangebracht moeten worden in een privaatrechtelijke vorm wil dit alternatief voor het publiekrecht aanvaardbaar zijn. Deze drie sets consequenties van een arrangement behoren in de procesarchitectuur verdisconteerd te worden. 'De kunst van een goede PPS is niet identiek met het zo snel mogelijk oprichten van een consortium. Vele arrangementen zijn geschikt, zolang partijen vinden dat het hun relatie adequaat ondersteunt. Niet de inherente kenmerken van de arrangementen, maar de tevredenheid hierover is doorslaggevend.' [11]

Samenwerkingsvormen

Het identificeren van relevante procescondities aan de hand van de hierboven beschreven categorieën is van belang voor het ontstaan en functioneren van het uiteindelijke PPS-model: de samenwerkingsvorm. Het samenspel van overheid en markt met betrekking tot fysieke

infrastructuur kent uiteenlopende vormen. Zo kunnen bij nieuwbouw de onderstaande modellen onderscheiden worden. [12]

- Een traditioneel model, geen PPS, waarbij de gemeente het plan vormt, de grond exploiteert en bouwrijp maakt. Private partijen kunnen kavels toegewezen krijgen om woningen te realiseren.
- Een bouwclaimmodel waarbij de gemeente het initiatief neemt tot planvorming, en de grond exploiteert. Private partijen die over grond beschikken staan deze af in ruil voor bouwclaims, zij nemen dan bouwrijpe grond af en ontwikkelen binnen de plangrenzen woningen. Niet uitgegeven grond blijft van de gemeente.
- Een consultatiemodel waarbij de gemeente het initiatief neemt tot planvorming, maar dat van een bouwclaimmodel afwijkt doordat de gemeente bij de planvorming de markt betreft. Private partijen brengen kennis over haalbaarheid en risico in.
- Een joint-venturemodel waarbij de gemeente marktpartijen al vroeg bij de planvorming betreft. Grondexploitatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid en veelal wordt een ontwikkelingsmaatschappij opgericht. Deze maatschappij biedt bouwrijpe grond aan ter afname door private partijen. Na realisatie van de woningen komen de gronden aan de gemeente met het oog op het verdere beheer. De partijen werken hier langdurig samen en het risicomanagement wordt gezamenlijk gevoerd.
- Een concessiemodel waarbij de gemeente grond in eigendom heeft, een stedenbouwkundig plan ontwikkelt, en een programma en technische uitgangspunten formuleert. Een aanbesteding door de gemeente verlangt een geïntegreerd antwoord van combinaties van private partijen met betrekking tot ontwerp, financiering en organisatie. Het Kenniscentrum PPS geeft aan dat bij rijksprojecten een deelname van de markt aan de planvorming en programmaformulering niet voor de hand ligt. [13] Een concessiemodel wordt dan voorgesteld, met name voor de realisatie van weginfrastructuur. Voor decentrale overheden spreekt het Kenniscentrum PPS van combinatieprojecten, waarbij de markt wel dieper betrokken is.
- Een marktmodel kent een gedetailleerde planvorming door gemeente en markt gezamenlijk, waarna de gemeente zich tot het eng-publiekrechtelijke terugtrekt. Private partijen verwerven grond, maken deze bouwrijp en exploiteren de grond. Na realisatie van de woningen komt de openbare ruimte aan de gemeente met het oog op het verdere beheer. In vergelijking met een concessiemodel opereren private partijen hier meer vanuit hun eigenstandige positie in het plangebied.

Procesarchitectuur met twee gezichten

Bij de bespreking van procescondities is gewezen op identiteitsbehoud in een proces. De bedrijven, belangenorganisaties en individuele burgers moeten de verschillende partijen die schuilen in een PPS kunnen blijven herkennen. Een consortium, waarin een gemeente deelneemt, kan vanuit oogpunten van ruimtelijke economie, verkeer en vervoer en stedenbouw voorstellen doen, indien daarvan duidelijk is dat deze de status hebben van een voorstel aan de gemeenschap en aan de overheid. Dat er onder de titel van datzelfde consortium een maatschappelijk debat georganiseerd wordt, geeft tenminste de indruk van misleiding van de samenleving. Wanneer de PPS-partners anderen benaderen, moet opgepast worden voor de perceptie 'het maakt toch allemaal niks uit'. Anders geformuleerd, wanneer het bouwen aan partnerschap vooraf gaat aan het bouwen aan draagvlak komt de legitimiteit van het ontwikkelde product onder druk te staan. Het debat over het investeringsvoorstel en over de sociale en ecologische consequenties, vereist een andere organisatorische inbedding. Pleidooien voor vervlechting zoals van Teisman en De Bruijn en Ten Heuvelhof schieten hier door. [14] Dat een gemeente met bedrijven plaatsneemt in een stuurgroep en in werkgroepen om een investeringsproject uit te werken is prima, indien vervolgens die gemeente vanuit een bredere verantwoordelijkheid een procesbegeleidingsgroep vormt om de wederhoor en de formele politieke besluitvorming te faciliteren.

Omdat de ruimte schaars is en ruimteclaims talrijk, omdat deskundigheden aangewend moeten worden en omdat financiële middelen ten behoeve van een investering bijeen gezocht moeten

worden, is het vaak wenselijk dat publieke en private actoren gedegen samenwerken. De gezochte meerwaarde kan alleen worden gecreëerd in een PPS die niet door wantrouwen en verwijten wordt beheerst. In dat geval kijken publiek en privaat, gescheiden, elkaar boos aan. Wanneer een consortium wordt gevormd, wordt het identiteitsbehoud een vraagstuk. Een publiek-private ontwikkelingsmaatschappij of een gemengd projectteam dat zowel het plan vormt, een brede discussie belegt als de bouw begeleidt, versluiert het publieke karakter van de overheidssector. Er is in dat geval één gezicht en één mond, maar met een gespleten tong. Een plangebied waar 'iets' zou kunnen gebeuren, vraagt eigenlijk om een januskop: één gezicht van het PPS-consortium dat een initiatief ontwikkelt en voorstelt, en één gezicht van de overheid die maatschappelijke groeperingen en individuele burgers in het proces betreft, of een concurrerend consortium toelaat, en die het uiteindelijke formele besluit neemt. In de loop van het proces kan de zuiver publiek optredende overheid het PPS-consortium in toenemende mate zekerheden verlenen. Door de publieke zijde op te delen in deelname aan het consortium en in procesbegeleiding en formele besluitvorming, verloopt wellicht één en ander binnen de overheid wat soepeler. Dat ruimtelijke investeringen veel tijd vergen, is namelijk niet alleen een extern probleem van consultatie, inspraak, bezwaar en beroep, maar zeker ook een intern probleem van de publiek-private partners. Het komen tot gemeenschappelijk gedragen procescondities waarbij de eigen identiteit wordt gewaarborgd is daarom noodzakelijk. Kortom, een procesarchitectuur met twee gezichten.

1. L. Bertolini, T. Spit, *Cities on Rails. The redevelopment of railway station areas*, Londen/New York: E & FN Spon 1998, blz. 54-56.
2. G.R. Teisman, *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: Elsevier 1998, blz. 79-82.
3. V.P. Kouwenhoven, *Publiek-private samenwerking. Mode of Must?*, Amsterdam 1991, blz. 82.
4. Ministerie van Financiën, *Meer waarde door Samen werken. Eindrapportage*, Den Haag 1998.
5. Awareness, *Procescondities bij PPS*, Den Haag juni 1999.
6. Zie eindnoot 2.
7. Ernst & Young Consulting, *Faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*, Den Haag 2000. M. Esselbrugge, 'PPS verstoort de orde', in: *Rooilijn*, nr. 5 (mei 2000), blz. 235-241. J.H. Gerson, 'PPS in Amsterdam, Een blik vanuit het Grondbedrijf', in: *Vastgoedrecht*, augustus 1998.
8. Bouwdienst, Kenniscentrum PPS, Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer, *Theorie- en Voorbeeldengids PPS*, 2000, blz. 20-21.
9. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Infrastructuur en markt. Private betrokkenheid bij infrastructuurprojecten*, Den Haag 1998, blz. 37.
10. W. Oosten, 'Manke mieren om infrastructuur aan te leggen', in: *Agora*, jaargang 15, nr. 5 (december 1999), blz. 24-25.
11. G.R. Teisman, 'Publiek-private samenwerking als hulpmiddel in complexe besluitvorming', in: *TP*, nr. 7 (1998), blz. 4-6.
12. M.S.G. Horrevoets, C.M.A. Raijmakers, *Kennis in stedelijke vernieuwing*, Den Haag: NRLO april 1999, blz. 27-29. Vergelijk RPD, *Slagvaardig en Democratisch. Parallelschakeling: Een strategisch concept voor ruimtelijke besluitvormingsprocessen in de gemeente*, Den Haag: Ministerie van VROM augustus 1999. E.J. de Vries, 'Innovatief aanbesteden van nieuwe bedrijventerreinen: Marktpartijen eerder bij ontwikkeling betrekken', in: *ROM Magazine*, jaargang 18, nr. 5, blz. 18-20.
13. *Voortgangsrapportage. Kenniscentrum PPS*, Den Haag: Ministerie van Financiën december 1999.
14. J.A. de Bruijn e.a., *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Publishers 1998. Zie ook eindnoot 2.